

**LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL SECTOR  
ELECTRICO ESPAÑOL. FUNCIONES Y POTESTADES  
PUBLICAS. UN ESTUDIO NORMATIVO<sup>(\*)</sup>**

**II**

*Lic. Jorge Córdoba Ortega<sup>(\*\*)</sup>*  
Abogado

---

(\*) Este ensayo tiene como antecedente, la investigación elaborada para el Curso "Actividades Liberalizadas", impartido por los Profesores Dr. Luciano Parejo Alfonso y Dr. Tomás de la Cuadra Salcedo, del Doctorado en Derecho, Programa General de la Universidad Carlos III de Madrid, España. Junio de 1999. La Parte I se publicó en el Nº 94, anterior, de esta revista.

(\*\*) Licenciado en Derecho y Especialista en Derecho Público. Candidato a Doctor por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Profesor Universitario y Asesor Legislativo.

## SUMARIO:

Introducción. I. Desarrollo histórico de la organización administrativa del Sector Eléctrico español. II. Marco Jurídico del Sector Eléctrico. A.-Constitución Española. B-Directiva 96/1992/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre, Sector Eléctrico Comunitario. C-Ley 40/1994 de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (L.O.S.E.N.). D-Ley 54/1997 de 27 de noviembre, de Regulación del Sector Eléctrico (L.S.E.). E-Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (L.S.H.). F-Ley 50/1998 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden social (L.M.F.). III- Administración General del Estado. Ministerio de Industria y Energía, y las Comunidades Autónomas. A- Algunas notas sobre la organización administrativa española y su problemática. B- Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. C- Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Industria y Energía. D- Competencia administrativa de la Secretaría de Estado de Industria y Energía según el Real Decreto 2100/1998. E- Competencia administrativa de la Administración General del Estado y Comunidades Autónomas conforme a las leyes en materia eléctrica. IV- Aspectos generales sobre las Comisiones del Sector Eléctrico. Sus competencias y potestades. A- Antecedentes y creación de la comisión del Sistema Eléctrico Nacional. B- La Comisión Nacional del Sistema Eléctrico en la Ley 54/1997 de 27 de noviembre. 1- Estructura administrativa. a- Consejo Consultivo de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico. 2- Funciones. a- Funciones normativas. b- Funciones consultivas. c- Funciones ejecutivas. d- Otras funciones importantes. C- La Comisión Nacional de la Energía (Ley del Sector de Hidrocarburos). 1- Naturaleza. 2- Potestades administrativas. 3- En cuanto al personal. 4- Obligaciones. 5- Adscripción. 6- Consejo de Administración. 7- Creación de dos Consejos consultivos. 8- Funciones de la Comisión Nacional de Energía según la Ley del Sector de Hidrocarburos. D- Estudio de las competencias otorgadas a la C.N.E. en relación con la Administración General del Estado. E- Estudio comparativo de las funciones encomendadas a las Comisiones del Sector Eléctrico en las distintas leyes. F- Breves apreciaciones sobre el Operador del Sistema y el Operador del Mercado. 1- Operador del Mercado. 2- Operador del Sistema. Conclusiones. Bibliografía.

**NOTA:** De este sumario, los puntos I a III se publicaron en la anterior revista Nº 94. En este artículo se puede leer del punto IV hasta su finalización.

#### **IV. Aspectos generales sobre las Comisiones del Sector Eléctrico. Sus competencias y potestades**

##### **A. Antecedentes y creación de la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional**

Como lo habíamos señalado páginas atrás, la Comisión se crea en la L.O.S.E.N. (art.6) con un nombre distinto al actual, y se denomina Comisión del Sistema Eléctrico Nacional y nace como ente regulador del sistema, con el objeto de velar por la objetividad y transparencia de su funcionamiento,<sup>(1)</sup> aspecto al cual hacíamos referencia pues la Administración General aparece como órgano regulador por excelencia. Entre las funciones de administración que se establecen a la Comisión

---

(1) “La introducción de competencia en los grandes servicios públicos requiere un instrumental mínimo sin cuya contribución sería imposible. La Comisión del Sistema Eléctrico Nacional que implanta la Ley 40/1994 como “ente regulador del Sistema Eléctrico Nacional y con objeto de velar por la objetividad y transparencia de su funcionamiento” (art. 6.1), es una pieza administrativa esencial del derecho público de la competencia en el sector. (...) La primera regla de organización, cuando se implanta este segundo modelo, es el establecimiento de una autoridad reguladora independiente de los intereses de los sujetos que actúan en el mercado (separada también, por tanto, de la Administración ordinaria del Estado, al menos cuando ésta conserva títulos y compromisos económicos en empresas del sector). Es sobre todo, la instancia que custodia la buena aplicación de las normas (las públicas o las producidas mediante acuerdos del sector, separadamente o con el ente regulador) y solventa de modo continuo y automático tanto los incumplimientos como los conflictos que puede suscitarse. Estos últimos pueden ser continuos en un sistema de libre competencia en el sector eléctrico, en el que no sólo se cruzan continuas ofertas de compra y venta entre productores, distribuidores-comercializadores y consumidores, sino que, además, es preciso conducir la mercancía que se compra y vende por conducciones –las redes– que son únicas y tienen que ser usadas en común por los competidores. Naturalmente el sistema no funcionaría si los conflictos se reglamentaran por una Administración Pública distante del mercado y se resolvieran por Tribunales de Justicia que actúan conforme a procedimientos absolutamente inadecuados al ritmo y a la agilidad con que funciona la compraventa en el sector eléctrico. Estas son, por tanto, funciones que sólo pueden ser atendidas con garantía y utilidad por una autoridad administrativa independiente, con competencias de intervención y resolución inmediatas, como la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico.” Ver Muñoz Machado, *op.cit.*, pp. 81-82-83.

tenemos: integración de la energía, liquidación de los flujos económicos, contraprestación entre los diferentes agentes económicos que realizan actividades constitutivas del suministro de electricidad.

La Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, como se le denomina en la L.S.E., se mantiene y fortalece en esta normativa como entidad reguladora independiente, por diversas cuestiones –que ya hemos comentado y que haremos mención más adelante–, pero sobre todo, para fomentar la libre competencia en el ámbito eléctrico y convertirse en el órgano especializado en materia eléctrica con atribuciones propias y matices de autonomía e independencia.

Sobre este aspecto dice Pérez Arriaga sobre la creación de esta entidad reguladora independiente que es: “Consustancial con la nueva regulación es la introducción de competencia. Y cuando existen competencia, de la rivalidad entre los agentes surgen los conflictos entre ellos, por temas como el acceso a las redes o el abuso de posiciones de dominio. Por lo tanto, en este nuevo modelo regulatorio se hace necesario contar con un órgano independiente y especializado cuya principal función sea velar por la competencia y resolver los conflictos que puedan surgir en el funcionamiento del mercado. El que sea preferible que este órgano regulatorio sea independiente de la Administración obedece principalmente a las razones siguientes: a) evitar la interferencia en la regulación de objetivos políticos, ya sea de tipo social, presupuestario, de control de la inflación u otros; b) conseguir una mayor especialización técnica de su personal; c) mayor garantía de transparencia en sus actuaciones; y d) mayor estabilidad del proceso regulatorio. Cuando se opta por una entidad reguladora independiente, debe decirse en cada sistema concreto el reparto de funciones entre la Administración y la entidad reguladora que sea más acorde con su idiosincracia y condicionamientos específicos.”<sup>(2)</sup>

Gaspar Ariño plantea una serie de criterios sobre la creación de este ente regulador en especial a su nacimiento y a su independencia, la cual cuestiona en forma importante, pues la intervención estatal (por parte de la Administración General del Estado) se mantiene en distintos aspectos. Al respecto dice: “Se crea como ”ente regulador del Sistema Eléctrico y con objeto de velar por la objetividad y transparencia de su

---

(2) Pérez Arriaga, J. *Fundamentos Teóricos de la Nueva Regulación Eléctrica*. Madrid, **Revista Economía Industrial** “La liberalización del Sector Eléctrico en España”, Ministerio de Industria y Energía. No. 316, 1997, p. 41.

funcionamiento". Esta figura se ha presentado oficialmente como el órgano regulador independiente al estilo de las Agencias reguladoras norteamericanas (se ha preferido el modelo colegiado frente a la opción unipersonal británica). Asimismo, se ha incluido el principio de participación de los interesados que se estructura formalmente mediante la creación del Consejo Consultivo de la Comisión. (...) Veamos si la CSEN es un ente regulador y si es independiente. En el art. 8 figuran las funciones de la Comisión, entre las que podíamos destacar las siguientes: –Órgano consultivo en materia eléctrica. –Participar, mediante propuesta o informe, en el desarrollo normativo, en el proceso de planificación y en la elaboración de tarifas. –Realizar la liquidación de la energía (con la colaboración de REDESA). –Control arbitral entre los agentes, en particular sobre el acceso a las redes. –Órgano de inspección. –Defensa de la competencia. Además, a lo largo de la Ley, se incluyen múltiples menciones a las competencias de la Comisión, como por ejemplo, la contenida en el art. 14.5 sobre su aprobación de las actividades de diversificación de las empresas eléctricas, así como de las operaciones entre empresas de un mismo Grupo siempre que afecten a una sociedad que realice actividades eléctricas. Todas ellas pueden tener una incidencia relevante en la mejora de la regulación y el fomento de la competencia. Sin embargo, en esta enumeración de funciones no aparecen competencias plenas sobre aspectos fundamentales, entre otros, la fijación de precios y el otorgamiento de autorizaciones, que son dos funciones claves de todo ente regulador. En estos campos, tan esenciales, su misión sigue siendo de colaboración y el órgano regulador es la Administración Central (esto es, el poder político del partido). Por tanto no se ha logrado la deseable y pretendida separación de las tres funciones que inciden en todo sistema energético: política energética (Administración), regulación (CSEN) y gestión (empresas, públicas y privadas, en régimen competitivo). Por lo demás, la Comisión se caracteriza oficialmente por su posición independiente: el art. 6 de la LOSEN pretende garantizar la independencia de la Comisión a través de ciertas previsiones (...) <sup>(3)</sup> que se pueden resumir en: cinco años de período de su mandato sin coincidir con el ciclo político; régimen de incompatibilidades con altos cargos de la Administración y causas tasadas de cese, entre las cuales se menciona: expiración del término del mandato, renuncia, incapacidad permanente, entre otros.

Pero el tema no acaba aquí, el cuestionamiento de su independencia, así como la indeterminación en cuanto a su naturaleza

(3) Ver Ariño Ortiz y López de Castro, *op. cit.*, pp. 394-395-396.

jurídica, preocupa a muchos. Al respecto Ariño, analizando la legislación que busca esta libre independencia señala: “Junto a estas cautelas, necesarias, que afectan a los miembros de la Comisión, se debe señalar un aspecto que incide grandemente en su independencia y su caracterización como \* regulador \*: la forma jurídica de la CSEN y su inserción como institución dentro de la Administración. La CSEN formalmente se constituye en un ente público del art. 6.5 de la Ley General Presupuestaria, especificando el art. 6.1 de la LOSEN que dicho ente público (con personalidad jurídica y patrimonio propio y plena capacidad de obrar) someterá su actuación a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuando ejerza potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad al derecho privado. Pero en su configuración real encaja más bien en la vieja descentralización funcional, mediante una Administración institucional, que aún cuando tiene formalmente personalidad jurídica (parcial) se somete en su actividad al control de Ministerio, al cual se adscribe mediante una relación jerárquica. Ello puede deducirse claramente tanto del art. 6.1 que atribuye al Ministerio \* el control de eficacia \* sobre la actividad de la Comisión, como el art. 8.2, que establece la posibilidad de interponer recurso ordinario ante el Ministerio de Industria y Energía frente a las decisiones de la CSEN como ente regulador del Sistema eléctrico. Esto es una contradicción con la naturaleza de estos entes.”<sup>(4)</sup>

En este punto, debemos retomar, la idea que planteada anteriormente pues en realidad la configuración de la C.S.E.N. (y que se mantiene en las demás leyes, pese al cambio de su nomenclatura), encaja dentro de la descentralización funcional (como administración institucional), sometiéndose a la relación de jerarquía del Ministerio y apareciendo como órgano adscrito. Veremos que muchas de sus funciones y relaciones con el M.I.E. nos llevan a esta posible conclusión.

A continuación estudiaremos otros aspectos de interés sobre la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, fortalecida en la L.S.E.

## **B. La Comisión Nacional del Sistema Eléctrico en la Ley 54/1997 de 27 de noviembre**

La Comisión Nacional del Sistema Eléctrico se constituye en un organismo público que tiene como función primordial la regulación del

---

(4) Ver Ariño Ortiz y López de Castro, *op. cit.*, pp. 396- 397.

Sector Eléctrico. Para llevar a cabo dichas funciones se le ha dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena capacidad de obrar, estando adscrita al Ministerio de Industria y Energía. Fue creada en un primer momento por la Ley 40/94, según lo desarrollamos anteriormente en la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (LOSEN). Con la Ley 54/1997 se cambio su nombre pasando a ser Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, con funciones similares, aunque modificando unas pocas.

## **1. Estructura Administrativa**

La Comisión Nacional del Sistema Eléctrico se rige por un Consejo de Administración que está conformado por un Presidente, quien ostenta la representación legal de la Comisión y ocho vocales, nombrados entre personas de reconocida competencia técnica y profesional, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, previa comparecencia del mismo y debate en la Comisión competente del Congreso de los Diputados, con el fin de constatar el cumplimiento de las condiciones establecidas para cada uno de los candidatos.

### **a. Consejo Consultivo de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico**

Se constituye en un órgano de asesoramiento de la CNSE. Está integrado por miembros representantes de la Administración General del Estado, el Consejo de Seguridad Nuclear, las Comunidades Autónomas, las Compañías del Sector Eléctrico, Operadores del Mercado y del Sistema, los Consumidores, Usuarios y otros Agentes sociales y de defensa de la preservación del Medio Ambiente.

El Presidente preside el CNSE y le corresponde informar con carácter preceptivo sobre las actuaciones que realice la CNSE con relación a la actuaciones de propuesta o informe sobre los proyectos de disposiciones generales, planificación, retribución de las actividades del sector y determinación de tarifas.

## **2. Funciones**

Para el cumplimiento de los objetivos de las CNSE, se le han otorgado una serie de funciones normativas, consultiva, ejecutivas y de

otra categoría, que serán analizadas en el presente trabajo. Además la CNSE se constituye en órgano consultivo en materia eléctrica tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Conforme a la Ley 54/1997 se deslindan una serie funciones que veremos a continuación.

#### **a. Funciones Normativas**

Dictar Circulares de desarrollo y ejecución de las normas contenidas en los Reales Decretos y Ordenes del Ministerio de Industria y Energía, adoptado por disposición de la Ley 54/97 ya citada. Revisaremos algunas de las circulares emitidas hasta el momento procurando analizar su importancia y contenido.

#### **b. Funciones Consultivas**

Al constituirse en órgano consultivo de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas en materia eléctrica. Su participación se muestra por medio de propuestas, informes preceptivos y elaboración de disposiciones generales dentro del proceso de planificación eléctrica. Además lleva a cabo la elaboración de los proyectos sobre determinación de las tarifas y retribución de las actividades del sector. Levantar los expedientes para autorizar nuevas instalaciones de producción y transporte cuando sean competencia de la Administración General del Estado. También le corresponde informar las operaciones de concentración entre empresas del Sector Eléctrico, cuando hayan de ser sometidas al Gobierno para su decisión.

#### **c. Funciones Ejecutivas**

Entre las funciones ejecutivas le corresponde:

- Liquidación de los costes de transporte y distribución de energía eléctrica, de los costes permanentes del sistema y de aquellos otros costes que se determinen.
- Autorización de las participaciones de las empresas eléctricas que desarrollen actividades reguladas en sociedades que realicen actividades de naturaleza mercantil.



- Resolución de conflictos y arbitraje en relación con la gestión económica y técnica del sistema y el transporte y en especial, respecto a los contratos relativos al acceso de las redes de transporte y distribución.
- Actuar como órgano arbitral resolviendo los conflictos que, con carácter voluntario, le sometan los sujetos que realicen actividades eléctricas.
- Velar para que las actividades eléctricas se lleven a cabo en régimen de libre competencia.

#### **d. Otras funciones importantes<sup>(5)</sup>**

Entre otras funciones de interés que distinguen la labor de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico se destacan esencialmente:

- Inspección de las condiciones técnicas de las instalaciones.
- Cumplimiento de los requisitos establecidos en las autorizaciones.
- Inspección de las condiciones económicas y actuaciones de los sujetos del sistema eléctrico en cuanto puedan afectar la aplicación de tarifas y criterios de remuneración de las actividades eléctricas. Del mismo modo, vigila la efectiva separación de las actividades eléctricas.
- Acuerda la iniciación de los expedientes sancionadores, realizando la instrucción de los mismos cuando sean competencia de la Administración General del Estado.
- Informar cuando sea requerido aquellos expedientes sancionadores iniciados por las distintas Administraciones.
- Determinar conforme a la ley, los sujetos concretos del sistema a quienes sean imputables deficiencias en el suministro a los usuarios y que determinen reducciones en la retribución de sus actividades.
- Potestad de obtención de aquella información que la CNSE requiera para el ejercicio de sus funciones, a cuyo fin puede dictar Circulares en las que exponga la información que se solicite.

Un comentario más reciente sobre el funcionamiento de la Comisión, lo plasma Muñoz Machado, quien afirma: “De un modo

---

(5) Información tomada de la página WEB de la CNSE en internet, dirección.

directo y formal, la CSEN ha iniciado su tarea de estímulo de la competencia en el sector nada más constituirse, confeccionando y remitiendo al Gobierno informes y propuestas. Destacan sus informes inmediatos sobre la estructura del sector, la separación de actividades y la concentración empresarial. Es importante el Informe sobre las consecuencias que las diferentes formas de venta de las participaciones del Estado en las empresas eléctricas pueden tener en el precio de la energía eléctrica en España en los próximos años, aprobado por el Consejo de Administración de la CSEN, el 11 de junio de 1996, y remitido al Gobierno. De un modo informal, su precisión en favor de la libre competencia se ha hecho patente en algunos artículos importantes de su Presidente en los medios de comunicación: vid. M.A. Fernández Ordóñez, *El final de los monopolios eléctricos*, en "El País", 1.7.1996, y "La insoportable oscuridad del sector eléctrico", en "El País", 11.11.96. También es de notar el estímulo de la Comisión para la realización de estudios que pueden servir de ejemplo para el desarrollo de la competencia en el mercado eléctrico español (...)." <sup>(6)</sup>

En cuanto a otras funciones relativas al conocimiento de infracciones de las normas de la libre competencia, encontramos que el art. 8.1 citado, inciso 13 de la L.S.E. establece que la Comisión debe velar por que las actividades se desarrollen en régimen de libre competencia. Sobre esta materia Muñoz Machado considera que: "No le corresponde a la Comisión, en mi criterio, corregir las infracciones a las normas de la libre competencia. Esta es una tarea propia del Servicio y el Tribunal de Defensa de la competencia en el Derecho interno español, y de la Comisión europea en el Derecho Comunitario. Pero sí es función de aquélla la vigilancia y la adopción de las medidas necesarias para el mercado funcione en régimen de libertad. Ello permite a la Comisión utilizar todos los criterios que los indicados órganos e instituciones aplican contra las prácticas restrictivas y los abusos de posición de dominio. Esta posibilidad de intervención en el mercado, con fundamento directo no en las necesidades de organización del suministro eléctrico, sino en los imperativos de la competencia, amplía enormemente los márgenes de actuación y la importancia de la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional. Más adelante, con ocasión del estudio de la reestructuración empresarial del sector eléctrico, se analizará un ejemplo concreto de la importancia de la aplicación de las aludidas

---

(6) Ver Muñoz Machado, *op.cit.*, pp. 83-84.

atribuciones.”<sup>(7)</sup> En este sentido, debemos hacer cita del inc. 12 de la L.S.H. en cuanto a las funciones de la C.N.E., y en razón de que debe velar por que los sujetos que actúan en los mercado energéticos desarrollen su actividad respetando los principios de libre competencia. Y agrega en lo que nos interesa resaltar, que cuando se detecte una práctica restrictiva de la competencia prohibida por la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, lo pondrá en conocimiento del Servicio de Defensa de la Competencia, aportando un dictamen vinculante sobre la calificación de los hechos; norma que sin lugar a dudas da respuesta al criterio esbozado por Muñoz Machado.

Entre las críticas y mayores debilidades de la L.S.E. según Gaspar Ariño<sup>(8)</sup> es su marco regulatorio, pues no se separa del todo de la política, aspecto que da lugar a posibles intromisiones que permiten otros juegos de intereses, peligrosos desde todo punto de vista, eso sí, otros consideran lo contrario y creen infundadas este tipo de afirmaciones.

Una perspectiva interesante sobre los aportes de la L.S.E. son: “En conjunto, la LSE amplía algunas de las funciones de la CSEN y elimina otras, pero sobre todo se mantiene una distancia considerable entre el carácter de ésta, más consultor e instructivo que regulador, y otros órganos verdaderamente reguladores e independientes del sector eléctrico que existen en otros países. Y así, por un lado, la CNSE tiene competencia de gran importancia: arbitrales, de recabar información, de autorización de operaciones de diversificaciones, y de vigilar la conducta

---

(7) *Ibid.*, pp. 84-85.

(8) “En la práctica regulatoria tendrá una importancia clave el marco institucional regulador. A este respecto se debe señalar lo que consideramos la mayor debilidad de la LSE: no separa regulación y política; el regulador continúa siendo el Ministerio y la independencia política de la CNSE es menor incluso que la de la antigua CSEN. Frente a esta Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, con funciones básicamente consultivas y arbitrales, y otras potestades decisorias sometidas al recurso ordinario del Ministerio, se debe avanzar hacia un verdadero Ente Regulador independiente. Es más, dicha Autoridad debería asumir las competencias reguladoras de otros sectores energéticos (sobre todo del gas) y constituirse como la \* Comisión Nacional de la Energía \*. Esta propuesta que hemos defendido desde hace años ha sido recientemente incorporada al Proyecto de Ley de Hidrocarburos.” Ver Ariño Ortiz y López de Castro, *op. cit.*, p. 630.

en el mercado. Pero en otras materias fundamentales (fijación de precios, autorizaciones de instalaciones y supervisión de condiciones de servicio) no tiene funciones ejecutivas, sino a lo sumo consultivas. Por último, su capacidad normativa es muy limitada y en concreto no tiene –como sería deseable– facultades para revisar y adaptar las reglas de organización del mercado. Ahora bien, una vez expresada nuestra posición sobre la necesidad de que el ente regulador asuma todas las competencias de regulación del sector eléctrico, debe recordarse que ello no excluye la importante tarea del Gobierno que debe ejercer sus indeclinables competencias en cuanto a: –Aprobación de las disposiciones básicas, en desarrollo de la Ley. –Dirección de la política energética, como garante último de la seguridad del suministro, utilizando instrumentos compatibles con el mercado –en particular la planificación estratégica– que hemos expuesto anteriormente. Se trata en definitiva de separar política y regulación, y que cada órgano ejerza las funciones que le corresponden.”<sup>(9)</sup> Esta nota reviste gran importancia, pues en pocas palabras se establecen las competencias más importantes de la C.N.S.E., pero además fija cual es el ámbito de sus competencias. En este sentido, las competencias más relevantes de la C.N.S.E. son: arbitrales, recabar información, autorización de operaciones de diversificación, vigilar la conducta del mercado. Pero su labor ejecutiva llega hasta ahí, e inicia la consultiva, en fijación de precios, autorización de instalaciones y supervisión de condiciones de servicio. Esto podríamos decir se mantiene a grandes rasgos en la L.S.H., situación que observaremos más adelante. Su labor normativa se reduce a la emisión de circulares de desarrollo y ejecución de Reales Decretos u Órdenes del M.I.E., y que por cierto ya han sido objeto de sendos recursos, en especial, en materia informativa.

Otra relación administrativa relevante en la materia lo son la confluencia de competencias entre el M.I.E. y la C.N.S.E. Al respecto, se indica sobre esta distribución de competencias lo siguiente: “Tras el análisis del art. 3 y art. 8 de la LSE se deduce que el Ministerio sigue siendo el órgano regulador, ya que a diferencia de otros países, mantiene las competencias sobre: **regulación de precios y tarifas, otorgamiento de autorizaciones, supervisión de estándares y condiciones de servicios, inspección, y sanción.** En comparación con la LOSEN, se han modificado algunas de las competencias atribuidas a la CSEN, que podrían resumirse en los siguientes términos:

---

(9) *Ibid.*, p. 578.

- Emitir circulares en materia de información (art. 8.2), que pondrán fin a la vía administrativa (art. 8.3).
- Resolver los conflictos que le sean planteados en relación con la gestión económica y técnica, del sistema y el transporte y en particular respecto a los contratos de ATR (art. 8.1.16), y pondrán fin a la vía administrativa (art. 8.3).
- Asimismo, se consolida como órgano arbitral de los conflictos entre los agentes, mejorando la regulación de dicho arbitraje (art. 8.1.10).
- Acordar la iniciación de expedientes sancionadores, y realizar su instrucción, cuando sea competencia de la Administración del Estado (art. 8.1.16), mientras que en la LOSEN, la CSEN y no el Gobierno, era el órgano competente para autorizar las operaciones de concentración de empresas eléctricas.
- Su capacidad normativa es muy limitada y se subordina a la habilitación legal o reglamentaria (art. 8.1.7. LSE), mientras que en la LOSEN tenían competencias normativas específicas en materia de transporte y de Explotación Unificada (art. 8.1.7 LOSEN).
- Velar para que las actividades se ejerzan en libre competencia, y en su caso instruir expedientes en materia de Defensa de la Competencia (art. 8.1.13).<sup>(10)</sup>

Con respecto a lo indicado, respaldamos el criterio esbozado por los autores citados, al establecer que el M.I.E. mantiene sus competencias de órgano regulador (regulación de precios y tarifas; otorgamiento de autorizaciones; supervisión de estándares; condiciones de servicios, inspección y sanción). Pero se avanza en la L.S.E. con respecto a las competencias de la C.S.E.N. (y que se mantienen en forma similar en la L.S.H. con respecto a la C.N.E.), entre ellas: emitir circulares en materia de información; resolución de conflictos —en gestión económica y técnica—; servir de órgano arbitral; acordar la iniciación de expedientes sancionadores y velar por la libre competencia, entre otros. Esto es sin duda un avance en el funcionamiento de la Comisión.

Consideramos que estos son los comentarios de mayor interés que podemos esbozar en cuanto a las relaciones entre el Ministerio la

---

(10) *Ibid.*, pp. 577-578.

C.N.S.E., que en muchos de sus puntos son aplicables a la C.N.E. y que estudiaremos en el apartado siguiente, pues su marco jurídico es prácticamente el mismo. De ahí, que creamos que criterios emitidos por los distintos autores con respecto a la L.S.E. valen en su generalidad para esta normativa que presentamos a continuación.

### **C. La Comisión Nacional de la Energía. (Ley del Sector de Hidrocarburos)**

En este punto estudiaremos a groso modo, los aspectos de mayor interés que se exponen en esta “nueva” normativa, pues en sus rasgos generales mantiene los mismos principios que cobijaron la aprobación de la L.S.E.

En primer término debemos manifestar que la disposición adicional undécima, punto 1 de la Ley del Sector de Hidrocarburos (núm. 34/1998, publicada en el BOE núm. 241 del 8 de octubre de 1998), se suprime la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico y se crea la Comisión Nacional de Energía, como ente regulador del funcionamiento de los sistemas energéticos, teniendo por objeto velar por la competencia efectiva en los mismos y por la objetividad y transparencia de su funcionamiento en beneficio de todos los sujetos que operan en el sistema y de los consumidores.

Cuando la Comisión ejerza potestades administrativas estará sometido a la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y a la Legislación sobre contratos de las Administraciones Públicas en su contratación de bienes y servicios, en lo demás estará sometida al Derecho Privado. Su personal sometido al Derecho Laboral.

La Comisión Nacional de Energía estará adscrita al Ministerio de Industria y Energía, el cual ejercerá el control de eficacia sobre su actividad y se regirá por lo dispuesto en la presente Ley y en las normas de desarrollo que se dicten, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria. El Ministro, el Secretario de Estado de Energía y Recursos Minerales o su representante, podrán asistir a las reuniones del Consejo de Administración con voz pero sin voto cuando así lo consideren pertinente.

En cuanto a la Administración General del Estado, la Ley no hace referencia a las potestades o funciones de esta, únicamente a las de la

Comisión Nacional de Energía que asumirá las funciones de la CNSE. (salvo aquellas que son conjuntas o compartidas con la C.N.E.). Similar situación se presenta con las potestades o funciones de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad señalada en el caso de la Administración General, es decir, cuando estemos frente a competencias conjuntas o compartidas con la C.N.E.

En cuanto a la estructura organizativa, ya adelantábamos anteriormente que se suprime la CNSE como ente regulador a la entrada en vigor de la presente ley y se crea la CNE como ente regulador del funcionamiento de los sistemas energéticos. El objeto es velar por la competencia efectiva y por la objetividad y transparencia. Estos sistemas energéticos involucran el mercado eléctrico y el mercado de hidrocarburos tanto líquidos como gaseosos. Otros aspectos que caracterizan esta C.N.E. son:

### **1. Naturaleza**

Organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio. Plena capacidad de obrar.

### **2. Potestades administrativas**

Sujeta a la Ley 30/1992. En contratos de bienes y servicios sometido a la Legislación de contratos de las Administraciones. Públicas, en lo demás al Derecho Privado.

### **3. En cuanto al personal**

Están sujetos al Derecho Laboral.

### **4. Obligaciones**

Elaboración de un anteproyecto de Presupuesto. Su control económico y financiero lo lleva a cabo la Intervención General de la Administración del Estado (sin perjuicio del Tribunal de Cuentas).

## **5. Adscripción**

La Comisión está adscrita al Ministerio de Industria y Energía. Este ejercerá control de eficacia sobre sus actividades rigiéndose por esta Ley y en las normas de desarrollo, por disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le son aplicables y por la Ley 6/1997 de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

## **6. Consejo de Administración**

Está formado por 1 Presidente, 8 Vocales y 1 Secretario con voz pero sin voto. El Ministro propone el nombramiento del Presidente y Vocales. A las reuniones del Consejo podrán acudir el Ministro de Industria y Energía, el Secretario de Estado de Energía y Recursos Minerales o su representante, con voz pero sin voto. Plazo de nombramiento: 6 años, pudiendo ser renovados.

## **7. Creación de dos Consejos consultivos**

En la Ley se crean dos consejos, el primero de ellos denominado Consejo Consultivo de Electricidad formado por 36 miembros y dentro de su seno se nombra una Comisión Permanente compuesta por 12 miembros y además el Consejo Consultivo de Hidrocarburos.

## **8. Funciones de la Comisión Nacional de Energía según la Ley del Sector de Hidrocarburos**

Ahora bien, las funciones que se establecen para la Comisión Nacional de Energía, son las siguientes:

- 1ª. Actuar como órgano consultivo de la Administración en materia eléctrica.
- 2ª. Participar (propuesta o informe) en el proceso de elaboración de disposiciones generales que afecten mercados energéticos y en el desarrollo reglamentario de esta Ley.
- 3ª. Participar (propuesta o informe) en el proceso de planificación energética.



- 4ª. Participar (...) en el proceso de elaboración de proyectos sobre determinación de tarifas, peajes y retribución de las actividades energéticas.
- 5ª. Informar en los expedientes de autorización de nuevas instalaciones energéticas que sean competencias de la Administración General del Estado.
- 6ª. Emitir informes cuando los solicite las Comunidades Autónomas.
- 7ª. Dictar circulares de desarrollo y ejecución de las normas contenidas en los Reales Decretos y las Ordenes del M.I.E que se dicten en desarrollo de la normativa energética. Se denominarán Circulares y serán publicadas en el BOE.
- 8ª. Inspeccionar a petición de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas competentes, condiciones técnicas económicas, cumplimiento de los requisitos de las autorizaciones, actuaciones de sujetos, en cuanto puedan afectar la aplicación de las tarifas y criterios de remuneración de las actividades energéticas o la separación de actividades cuando sean exigidas.
- 9ª. Actuar como órgano arbitral. (Conforme a la Ley 36/1988, de 5/12 de Arbitraje...)
- 10ª. Determinar los sujetos a cuya actuación sean imputables deficiencias en el suministro a los usuarios, proponiendo medidas que hubiera de adoptar.
- 11ª. Proponer iniciación (de oficio) de expedientes sancionadores.
- 12ª. Velar por que los sujetos que actúan en los mercados energéticos desarrollen su actividad respetando los principios de libre competencia. Cuando se detecte una práctica restrictiva competencia prohibida por la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, lo pondrá en conocimiento del Servicio de Defensa de la Competencia, aportando un dictamen no vinculante sobre la calificación de los hechos.
- 13ª. Resolver conflictos planteados referente a los contratos de acceso de terceros a las redes de transporte y distribución.

- 14<sup>a</sup> Autorizar participaciones de sociedades con actividades regulada en cualquier entidad que realice actividades de naturaleza mercantil. Se podrá denegar la autorización cuando hayan riesgos significativos o efectos negativos (...).
- 15<sup>a</sup> Informar preceptivamente sobre operaciones de concentración de empresas o toma de control por parte de una empresa de otras, que realicen actividades que deben ser sometidas al Gobierno.
- 16<sup>a</sup> Acordar su organización y funcionamiento interno, seleccionar su personal.
- 17<sup>a</sup> Elaborar anualmente una memoria de actividades que se elevará al Gobierno para su remisión a las Cortes Generales.
- 18<sup>a</sup> Realizar otras funciones que le sean encomendadas por la ley o reglamentariamente le encomiende el Gobierno a propuesta del Ministro de Industria y Energía.

Otras funciones y potestades que encontramos en otras normas de esta Ley son que:

- \* Los informes de la CNE previstos en las funciones 2, 3, 4 y 5 tendrán carácter preceptivo.
- \* Realizar la liquidación de los costes de transporte y distribución de energía eléctrica, de los costes permanentes del sistema y de otros costes propios del sistema.
- \* Informará semestralmente al M.I.E sobre la liquidación de la energía que lleve a cabo el Operador del Mercado en colaboración del Operador del Sistema.
- \* Resolver los conflictos que le sean planteados en relación con la gestión económica y técnica del sistema y el transporte.
- \* Solicitar información.
- \* Inspeccionar para verificar información.
- \* La información confidencial que tenga la Comisión solo podrá ser cedida al M.I.E.

- \* La CNE tendrá acceso a los Registros regulados por la legislación estatal en materia energética.
- \* Las resoluciones de la CNE, tendrán recurso ordinario ante el MIE. (Se exceptúan de este recurso la función segunda del número 2 del presente apartado y las Circulares en materia de información que pondrán fin a la vía administrativa.)

Como hemos venido manifestando líneas atrás, en su generalidad se mantienen las mismas competencias o funciones establecidas en la L.S.E. para la Comisión. En cuanto a la financiación de la C.N.E. está recibirá la retribución que estaba dispuesta en la Ley 54/1997 para la CNSE, conforme a la ley. Las obligaciones y gestión de aquellos expedientes las asumirá la C.N.E, conforme a la Ley citada.

#### **D. Estudio de las competencias otorgadas a la C.N.E. con relación a la Administración General del Estado**

Con la publicación de la Ley del Sector de Hidrocarburos, la energía eléctrica deja de ocupar un papel secundario y pasa a ser regulada en el mismo ámbito jurídico que el gas y otros hidrocarburos, aunque pareciera que el objeto de esto es seguir la tendencia europea de centralización de estas actividades en un solo órgano.<sup>(11)</sup> Tomando en cuenta este aspecto, a continuación elaboraremos algunos comentarios sobre las relaciones competenciales que se dan con la supresión de la C.N.S.E. y la creación de la C.N.E. y su relación directa con la Administración General del Estado (en especial con el M.I.E.).

Es de interés aclarar que en la doctrina revisada no encontramos todavía ningún tipo de estudio analizando esta nueva normativa, únicamente encontramos una referencia de Gaspar Ariño, cuando esta

---

(11) “Por lo que se refiere al futuro a corto plazo de la Comisión española, la presentación del Proyecto de Ley sobre Hidrocarburos plantea una cuestión que tiene un gran interés, que es la de la creación o no de una misma agencia reguladora que se ocupe de la electricidad, el gas y de los hidrocarburos. Este es un debate que no sólo se plantea en España. También se está planteando ahora mismo, por ejemplo, en el Reino Unido, en el curso de la revisión de la política regulatoria que ha emprendido el nuevo Gobierno laboralista. Los argumentos para fusionar este tipo de agencias –en el caso español, para no crear nuevas son

Ley se encontraba en discusión en el Parlamento y era un proyecto de ley. Es por ello, que los comentarios que presentemos tendrán el fin de mostrar un punto de vista de la situación, siendo lógico que dentro de breve tiempo nos encontremos con estudios profundos sobre esta temática, que consideramos va dar mucho que investigar.

Un primer comentario que podemos esbozar es con relación a la C.N.S.E. regulada en la L.S.E., las funciones de la C.N.E. son prácticamente las mismas –sin mayor variación–, es por tal motivo que adolece de los mismos defectos que sus antecesoras, pues se denota una relación de jerarquía importante con respecto a la Administración General del Estado (en especial, el M.I.E.). Pasamos a ver esto.

Se mantiene al igual que las otras leyes, su actuación como órgano consultivo de la Administración (y no como se pretendía en alguno de los proyectos o comentarios de algún tratadista, como “órgano regulador” del Sector, situación que es compleja, pues esta competencia corresponde a la Administración General del Estado, según el marco legal establecido a nivel eléctrico, pero además, por el constitucional. Nos atrevemos a considerar, como lo exponíamos páginas atrás, que por su naturaleza así como por sus funciones de Administración

---

fundamentalmente de ahorro de costes y, en algún caso, de eficiencia pues el conocimiento adquirido en la regulación de un subsector puede servir para otro. Dado que España no es un país muy grande ni muy rico, contar con un solo órgano para regular todo el sector energético parece una buena idea. Pero también se podrían dar otros argumentos para defender la existencia de Comisiones distintas para cada subsector energético. En todo caso, se debería conseguir que este objetivo no chocara –tal como desafortunadamente hace el Proyecto de Ley– con la característica esencial de estos órganos que, como he señalado repetidamente en este artículo, es la independencia y que básicamente se asienta en la irrevocabilidad de los mandatos de sus miembros (...) Por ello, espero que, tal como sucedió con la reciente Ley del Sector Eléctrico, a lo largo de la discusión parlamentaria se encuentren fórmulas para cumplir los objetivos que se deseen sin quebrar el principio de independencia. Si no se hiciera así, se estarían dando argumentos a los que sucedieran al actual Gobierno para que, una vez en el poder, cambiaran, por procedimientos similares, a todos los miembros de las agencias reguladoras nombrados por este Gobierno. Para llegar a esto, es mejor no crear órganos independientes y seguir regulando en base a la figura del director general.” Fernández, M.A. *El papel de la Agencia Reguladora Independiente*. Madrid, **Revista Economía Industrial**, No. 316, 1997, p. 115.

independiente –ampliamente cuestionada–, el otorgamiento de una competencia como órgano regulador, podría suscitar algún trastocamiento con la norma constitucional.

En otras funciones encontramos una relación importante con la Administración General que denota claramente su actuación como órgano consultivo o colaborador de la Administración, entre ellos: informar en los expedientes de autorización de nuevas instalaciones energéticas que sean competencias de la Administración General del Estado; inspeccionar a petición de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas competentes; elaborar anualmente una memoria de actividades que se elevará al Gobierno para su remisión a las Cortes Generales y realizar otras funciones que le sean encomendadas por la ley o reglamentariamente le encomiende el Gobierno a propuesta del Ministro de Industria y Energía; participar en el proceso de elaboración de tarifas –pero a quien corresponde decidir las, es a la Administración General del Estado, situación que no la hace tan independiente como se pretendía–, (estas funciones ya las encontrábamos en la L.S.E.).

Interesa resaltar la competencia de dictar circulares de desarrollo y ejecución de las normas contenidas en los Reales Decretos y las Ordenes del M.I.E que se dicten en desarrollo de la normativa energética. Se denominarán Circulares y serán publicadas en el BOE, esta función también la tenía la C.N.S.E. y las primeras circulares (en especial, en materia de obtención de información) que se emitieron fueron cuestionadas en lo contencioso administrativo.

Otra de las muestras en donde existe algún grado de jerarquía por parte de la C.N.E. es que las tendrán recurso ordinario ante el M.I.E., salvo algunas excepciones.

Un punto que debemos retomar aquí, y con fundamento en el desarrollo doctrinal en cuanto a la organización administrativa de la Administración, es la relativa a la posibilidad que tiene la C.N.E. de autorizar participaciones de sociedades con actividades reguladas en cualquier entidad que realice actividades de naturaleza mercantil, pudiéndose denegar la autorización cuando hayan riesgos significativos. Esto en nuestro criterio, es sumamente peligroso y además, podría haber alguna afectación constitucional, al no existir una decisión directa del órgano regulador del Sector, pues esto involucra una participación directa y un control efectivo. Este tipo de supuestos son los que en nuestro criterio muestran un panorama confuso.

En cuanto a la potestad normativa que se le otorga a la Comisión de adoptar medidas –de naturaleza normativa–, pese a que las apruebe el Ministerio, es cuestionable, sobre todo por parte de una Comisión cuya naturaleza es ambigua. Aquí debemos retomar los comentarios del Dr. Parejo, en cuanto a la falta de existencia de límites en las actuaciones de estos órganos. Un ejemplo de esto lo observamos al otorgársele la opción de dictar circulares y poder acordar su organización y funcionamiento. Esto va más allá de lo que corresponde un marco de legalidad claramente establecido y al principio de jerarquía que se presenta en la materia. Quiero dejar claro que esta visión que presento no va en contra de la apertura del mercado eléctrico, ni de la objetividad y transparencia que debe imperar, sino más bien va en el sentido de que exista un marco jurídico bien definido en cuanto a las competencias y funciones que corresponden a cada órgano, procurando evitar la duplicidad de órganos y funciones.

En fin, estos son algunas de las consideraciones que podemos hacer con respecto a la C.N.E. y su relación con la Administración General del Estado.

## **E. Estudio comparativo de las funciones encomendadas a las Comisiones del Sector Eléctrico en las distintas leyes**

Como uno de los puntos de interés que queremos agregar en esta investigación, es realizar un estudio comparativo norma por norma de como se han plasmado y transformado en las distintas leyes.

En primer término debemos de indicar que en especial, la norma que regula las funciones de la Comisión son: en la L.O.S.E.N y en la L.S.E. en el artículo 8.1 y en la L.S.H. en la Disposición Adicional Undécima, aunque citaremos otras disposiciones que hacen mención de algunas otras funciones.

Ahora bien, hasta el inciso 6º de las normas citadas, las funciones son prácticamente las mismas en todas las leyes, son referidas a: su carácter de órgano consultivo; participación en el proceso de elaboración de disposiciones generales (en la L.S.H. se agrega que afecten a mercados energéticos) y en el desarrollo reglamentario de la ley; participar por medio de propuesta en el proceso de planificación eléctrica (en la L.S.H. se hace mención de planificación energética); participación en el proceso de elaboración de proyectos sobre determinación de tarifas, peajes y retribución de las actividades del sector

(en la L.S.H. se dice de actividades energéticas); informar de los expedientes para autorización de nuevas instalaciones de producción y transporte, cuando sean competencia de la Administración General del Estado (en la L.S.H. se refiere únicamente a la autorización de nuevas instalaciones energéticas que sean competencia de la Administración General del Estado, suprimiendo toda referencia en cuanto a la producción y transporte); y finalmente emitir los informes cuando los solicite las Comunidades Autónomas (igual en todas).

Es a partir del inciso 7º en donde empezamos a encontrar algunas diferencias, así tenemos que en la L.O.S.E.N. se establecía todo lo referente a la aprobación de normas de transporte, explotación unificada, dictado de instrucciones para su ejecución y cumplimiento y resolver las reclamaciones pertinentes. En cambio en el inciso 7º de la L.S.E. como en la L.S.H. se refieren al dictado de circulares de desarrollo y ejecución que se dicten en los Reales Decretos, Órdenes del M.I.E. para el desarrollo de esta Ley. Estas se denominarán Circulares y serán publicada en el B.O.E. y ya de estas hemos hecho referencia anteriormente. (En la L.S.H. únicamente se agrega que son para el desarrollo de la normativa energética).

En el inciso 8º de la L.O.S.E.N se establece entre las funciones de la C.S.E.N. la liquidación de energía con la sociedad gestora de la explotación (en los términos del artículo 11.3 dicha ley); en la L.S.E. también se hace referencia a la liquidación, pero de los costes de transporte y distribución de energía, de los costes permanentes del sistema y de otros costes. En cuanto a la L.S.H. se hace referencia a la liquidación de costes por parte de la C.N.E. en otra norma más adelante y de la cual haremos cita.

Ahora bien en el inciso 9º tanto de la L.O.S.E.N. como de la L.S.E., se hace mención de la función de inspección a petición de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas sobre la ubicación., condiciones técnicas y económicas, cumplimiento de autorizaciones, actuaciones de sujetos del sistema eléctrico, en cuanto puedan afectar tarifas y criterios de remuneración. En la L.S.H. tenemos que irnos a su inciso 8º el cual lo regula en forma prácticamente igual y únicamente le agrega al final la frase (de la actividades energéticas o la separación de actividades cuando sean exigidas).

Tanto en el inciso 10 de la L.O.S.E.N. y de la L.S.E. como el 9 de la L.S.H. se refieren a la actuación de la Comisión como órgano arbitral,

únicamente que en esta última ley, se agrega la referencia a la Ley 36/1988, de diciembre sobre Arbitraje.

Los incisos 11 (referido a determinar los sujetos concretos a quien les sea imputables deficiencias en el servicio) y 12 (en cuanto a proponer iniciación –de oficio– de expedientes sancionadores) son regulados en su contenido en las tres leyes de forma similar aunque con una redacción variada. Debemos aclarar que en la L.S.H. se refiere a los incisos 10 y 11 respectivamente.

En cuanto a la organización y funcionamiento interno, la selección y contratación de personal, se establece en la L.O.S.E.N. en su inciso 13, mientras que en la L.S.E. en el 18 y en el 16 de la L.S.H. Así mismo, en cuanto a la elaboración de una memoria anualmente sobre sus actividades y su presentación ante el Congreso de Diputados y Senado, lo vemos en el inciso 14 de la L.O.S.E.N., 19 de la L.S.E. y 17 de la L.S.H. Entre otras de las funciones encontramos el velar por el cumplimiento de la libre competencia en el Mercado (inc. 15 L.O.S.E.N.; 13 L.S.E. y 12 L.S.H., en esta última ley se agrega además que cuando se detecte una práctica restrictiva de la competencia prohibida por la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, lo pondrá en conocimiento del Servicio de Defensa de la Competencia, aportando un dictamen no vinculante sobre la calificación de los hechos).

En cuanto a los incisos 14º de la L.S.E. y 13º de la L.S.H. (son referidos ambos a resolución de conflictos, pero el 14º en relación a los planteados con la gestión económica y técnica del sistema y el transporte, contratos de acceso de terceros, a las redes de transportes y distribución, mientras que el 13º, dirigido únicamente a los contratos de acceso de terceros a las redes de transporte y distribución). Los incisos 15 de L.S.E. y 14 L.S.H. establecen la función de autorización de participaciones en sociedades con actividad regulada en forma similar. En relación a la labor de información preceptiva sobre operaciones de concentración de empresas o toma de control por parte de una empresa de otras, que realicen actividades que deben ser sometidas al Gobierno, la encontramos del mismo modo regulada en los incisos 16º de la L.S.E. y 15 de la L.S.H. Finalmente entre estas funciones que se encuentran reguladas en los artículos antes mencionados, debemos citar el inc. 17 de la L.S.E. y el 18 de la L.S.H. que se refiere a una norma un poco amplia en el sentido de que podrán realizar otras funciones que le sean encomendadas por la presente ley o reglamentariamente, o que le encomiende el Gobierno a propuesta del M.I.E.



Finalmente entre otras funciones que se citan especialmente en la L.S.E. y se repiten y amplían en la L.S.H. tenemos: los informes de la CNE previstos en las funciones 2, 3, 4 y 5 tendrán carácter preceptivo; realizar la liquidación de los costes de transporte y distribución de energía eléctrica, de los costes permanentes del sistema y de otros costes propios del sistema; Informará semestralmente al M.I.E sobre la liquidación de la energía que lleve a cabo el Operador del Mercado en colaboración del Operador del Sistema; resolver los conflictos que le sean planteados en relación con la gestión económica y técnica del sistema y el transporte; solicitar información; inspeccionar para verificar información; la información confidencial que tenga la Comisión solo podrá ser cedida al M.I.E.; la CNE tendrá acceso a los Registros regulados por la legislación estatal en materia energética; las resoluciones de la CNSE, tendrán recurso ordinario ante el M.I.E. (se exceptúan de este recurso la función segunda del número 2 del presente apartado y las Circulares en materia de información que pondrán fin a la vía administrativa).

Tomando como base este marco comparativo, comprobamos que los cambios que se han venido dando entre las distintas leyes obedecen en general al desarrollo que se viene dando dentro del Sector especialmente, tanto en relación la aplicación de nueva tecnología, creación de un mercado libre competencia, objetividad, transparencia, menor intervención estatal, (muchos son cambios de redacción) pero manteniéndose otras características que hacen de esta Comisión un órgano que no es del todo independiente, pues tanto su adscripción, como su frágil independencia se muestran en su relación directa con el M.I.E. Ahora bien, en cuanto a la L.S.E. y la L.S.H. las diferencias son prácticamente inexistentes, y pareciera más bien que estamos frente a un cambio estratégico (algunos dirían político, de los miembros del Comisión y de su Presidente) pero estas elocuciones escapan a nuestro análisis que en especial ha pretendido ser técnico y jurídico.

## **F. Breves apreciaciones sobre el Operador del Sistema y el Operador del Mercado**

Con el objetivo de brindar una visión general sobre la participación de los distintos órganos y sociedades en el mercado eléctrico, en especial, incentivar el mismo hacia una liberalización más transparente y objetiva, es que hacemos una breve referencia sobre estos operadores, que se constituyen legalmente en sociedades mercantiles pero cumplen una actividad privada pero de gran colaboración y coordinación con los

órganos públicos que participan en el sector eléctrico y con los distintos agentes del mercado. Su actividad se desarrolla dentro del ámbito privado esencialmente, pero su trascendencia es tal, que algunas de sus funciones están matizadas por interés general en sentido estricto, es por ello que desde nuestro punto de vista únicamente haremos la observación correspondiente, pues esto merece un estudio profundo que escapa al objeto de esta investigación y podrá incluirse en posteriores ponencias.

## **1. Operador del Mercado**

Se constituye en una sociedad mercantil en la que ningún accionista puede poseer más de un 10% del capital social, además, la suma de participaciones directas o indirectas de los sujetos que llevan a cabo actividades eléctricas no puede superar el 40%.

Está encargado de la “casación” de las ofertas y las demandas en el mercado de producción de electricidad. El operador del mercado selecciona para cada hora la entrada en funcionamiento de las unidades de generación, empezando por las que han comunicado las ofertas de energía más baratas, hasta cubrir la totalidad de la demanda (casaciones). A partir de estas “casaciones” y teniendo en cuenta los contratos físicos bilaterales y los intercambios internacionales, elabora el programa diario base de funcionamiento del sistema, que ha de comunicar a continuación al operar del sistema y a los agentes que operan en el mercado.

El operador del mercado determina los precios finales resultantes para cada período horario en el mercado de producción e informa a los agentes de las liquidaciones de cobros y pagos que, como consecuencia de dichos precios, tienen que hacerse entre ellos.

Encontramos además un la creación de un Comité de Agentes de Mercado que supervisa el funcionamiento de la gestión económica del mercado. Sus funciones primordiales serán comprobar los procesos de “casación” y “liquidación”, asesorar al operador del mercado. Este Comité está integrado por 18 miembros que representan a productores, distribuidores, comercializadores, generadores en régimen especial, autoprodutores, consumidores cualificados, al operador del mercado y del sistema. Sobre este órgano, indican Ariño y López: “Por otro lado, su actuación se somete al control y supervisión del Comité de Agentes del Mercado, que se crea según el art. 33.4 para la \* supervisión del funcionamiento de la gestión económica del Sistema y la propuesta de

medidas que puedan redundar en un mejor funcionamiento del mercado de producción. En el Comité de Agentes de Mercado estarán representados todos los sujetos que tengan acceso al mercado, así como los consumidores cualificados y el operador del mercado y del sistema \*. Dichas facultades de supervisión se efectuarán sin perjuicio de las competencias del MINER y la CSEN, la cual en particular constituye la instancia de arbitraje.”<sup>(12)</sup>

Las funciones del Operador del Mercado<sup>(13)</sup> las encontramos reguladas en el artículo 32.2 de la L.S.E., entre las que debemos mencionar:

---

(12) Ver Ariño y López, *op.cit.*, pp. 600-601-602.

(13) “Finalmente, en cuanto a la regulación de sus funciones, éstas aparecen enumeradas, con una cláusula residual, en el art. 33.2 y deben ser objeto de desarrollo reglamentario. De esta forma, su actuación debe referirse siempre a una normativa transparente, objetiva y no discriminatoria del MINER y la CSEN. Las funciones del operador del mercado, enumeradas en el art. 33, se refieren a la gestión operativa del mercado y al proceso de liquidación, y podrían diferenciarse los siguientes grupos: a) Funciones ex-ante, que se refieren a la recepción de ofertas de venta y adquisición y su \* casación \*, para la determinación de la precedencia económica de las ofertas (art. 33.2.a.b.c.). Como ha destacado Paz Goday en el ejercicio de dichas funciones deberá evaluar las ofertas respecto a la normativa y en particular analizar las posibles actuaciones anti-competitivas. b) Funciones ex-post: básicamente integran el proceso de liquidación económica de las transacciones mercantiles que se efectúen bajo su operación y las funciones de información pública sobre la evolución del mercado (art. 33.2.g y i.). En el ejercicio de estas funciones será clave asegurar simultáneamente la transparencia del mercado y la confidencialidad de las transacciones. c) Finalmente, funciones que se realizan casi en tiempo real, en constante interrelación con el OdS, como la recepción de la información del OdS sobre las alteraciones introducidas sobre la casación debido a restricciones (art. 33.2.e.), para la posterior determinación de los precios finales de generación en cada período de programación. La exigencia de coordinación de las actuaciones del OdM con el OdS se recoge con carácter general en el art. 33.3 de la LSE. Ahora bien, como veremos en la regulación del OdS, son muchas las funciones que se realizan en tiempo real y que el OdS debe realizar en coordinación con el OdM, por lo que se debe cuestionar, como lo hemos hecho aquí y lo han hecho también algunos representantes de REE, la conveniencia de la separación jurídica entre OdS y el OdM.” Ver Ariño y López, *op. cit.*, pp. 600-601-602.

- a) Recepción de ofertas de venta.
- b) Recepción y aceptación de las ofertas de adquisición de energía y las garantías.
- c) La casación de las ofertas de venta y de adquisición partiendo de la oferta más barata hasta igualar la demanda en cada período de programación.
- d) Comunicación a los titulares de las unidades de producción y a los otros sujetos del mercado.
- e) Recibir del operador del sistema la información relativa a las alteraciones introducidas sobre la casación. (técnicas o situaciones excepcionales en la red de transporte o distribución).
- f) Determinación de los precios finales de la producción de la energía para cada período de programación y la comunicación a todos los agentes implicados.
- g) Liquidación y comunicación de los pagos y cobros en virtud del precio final.
- h) Recibir la información relativa a los sujetos que se han dirigido al operador del sistema, a fin de que este confirme las incidencias que justifiquen la excepción de pedir ofertas.
- i) Informar públicamente sobre la evolución del mercado con la periodicidad que se determine.
- j) Realizar cualesquiera otras funciones que reglamentariamente se le asignen.
- \* Tendrá acceso directo al Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de energía eléctrica.

Observamos que las funciones del Operador de Mercado son básicamente ejecutivas y de gestión, como son la “casación” y “liquidación”. Algunos afirman que no tienen funciones públicas por su naturaleza jurídica de sociedad mercantil. Entre las funciones que encontramos en la Ley se podrían acercar a funciones que podríamos

categorizar de interés general más que de naturaleza pública propiamente, son los incisos f.), h.), y el i.), en razón del interés general que revisten y sus efectos. Lo anterior en nuestro criterio involucra un extenso estudio de justificación de por qué tal consideración, aspecto que no es objeto de este estudio, pero si debemos afirmar que por sus efectos si tienen una relevancia especial que se acerca más al ámbito público que al privado.

Los especialistas Ariño y López, refiriéndose a la gestión económica y técnica del sistema nos señala: “La Ley del Sector Eléctrico crea dos actividades eléctricas nuevas –la gestión económica y la gestión técnica– de importancia fundamental para el correcto funcionamiento del modelo de explotación descentralizada. Con ello la LSE elimina el concepto y la terminología de la explotación unificada de la LOSEN. La configuración jurídica de dichas actividades en la nueva Ley podría definirse con las siguientes notas: tienen el carácter de actividades reguladas (art. 11.2), su retribución se basará en los costes que les sean reconocidos (art. 16.5) que tendrán la consideración de \*costes permanentes de funcionamiento\* del sistema, y el ejercicio de dichas actividades se encomienda a dos entes diferentes, el OdM y el OdS, regulando su composición y competencias, en los términos que se exponen a continuación. **a) El Operador del Mercado.** Según el art. 33, el OdM asume la \*gestión económica del sistema \*, es decir, la gestión del sistema de ofertas. La creación de la figura del gestor independiente del mercado es clave para el funcionamiento correcto del mercado. Dada la importancia de dicha actividad en el nuevo mercado que se crea, la LSE trata de lograr la independencia, objetividad y transparencia de su gestión a través de una configuración institucional equilibrada, en los términos del art. 33, que dice así: \* Actuará como operador del mercado una sociedad mercantil de cuyo accionario podrá formar parte, cualquier persona física o jurídica, siempre que la suma de su participación directa o indirecta en el capital de esta sociedad no supere el 10 por 100. Asimismo, la suma de participaciones, directas o indirectas, de los sujetos que realicen actividades en el sector eléctrico no deberá superar el 40 por 100, no pudiendo sindicarse estas acciones a ningún efecto”.<sup>(14)</sup>

---

(14) “Según la D.T. 9. a dicha sociedad mercantil será constituida por REE, \* que suscribirá aquella parte del capital que no sea atendida por otros accionistas, debiendo en el plazo de seis meses proceder a la enajenación de dicha participación \*. La presencia en ella de REE es, pues, puramente

## 2. Operador del Sistema

Esta encargado de garantizar una correcta coordinación del sistema de producción y transporte de electricidad a fin de asegurar la continuidad y la seguridad en el suministro de energía.

Las funciones del operador del sistema<sup>(15)</sup> han sido encomendadas por la Ley a REE, a la que encarga asimismo de la gestión de la red de transporte de electricidad. El operador del sistema programa el funcionamiento diario de las instalaciones de producción a partir del “programa diario base” elaborado por el operador del mercado. Para ello, ha de tener en cuenta las restricciones técnicas existentes en la red

---

transitoria. Como actividad \* regulada \* su objeto social exclusivo debe ser la función de gestión económica del sistema, y en particular no puede tener intereses en el mercado. Se ha alegado que este objetivo podría ser incompatible con las participaciones de los agentes y que sería más adecuado el límite del 5% que establecía versiones anteriores del Anteproyecto para lograr la neutralidad de sus actuaciones. O incluso, como afirmaba el Informe de la CSEN, tal vez hubiera sido más adecuado la exclusión del accionario de todos los agentes del Mercado. En nuestra opinión, habrá que vigilar la independencia en su actuación, y sobre todo configurarlo como \* servicio \* al público ( o SIEG) y no como negocio. Por ello, su composición accionarial debe permitir la representación de todos los sujetos interesados ( no sólo los agentes del mercado), con intereses contrapuestos: un 40% en manos de los agentes, un 10-20% de participación pública y un 40-50% en usuarios y otros sujetos interesados, parecería razonable. Ahora bien, se debe señalar que el derecho de propiedad sobre las acciones de dicha sociedad no incorpora el poder de decisión sobre su actuación, sino que éste estará sometido a la Ley, a los reglamentos y a la supervisión del Ente Regulador. Se trata de una actividad regulada, con un Estatuto jurídico que debe garantizar su independencia y el cumplimiento de los fines que la ley le encomienda.” Ver Ariño Ortiz y López de Castro, *op. cit.*, pp. 600-601-602.

- (15) “Según el art. 34.1, el OdS, \* como responsable de la gestión técnica del sistema, tendrá por objeto garantizar la continuidad y seguridad del suministro eléctrico y la correcta coordinación del sistema de producción y transporte \*. En el ejercicio de dicha actividad, el OdS se debe regir, según el mismo art. 34.1, por dos principios: coordinación con el OdM y transparencia, objetividad e independencia. Para lograr la transparencia, objetividad e independencia, el art. 34.1 del Proyecto establece que como OdS actuará \*una sociedad mercantil de cuyo accionariado podrá formar parte cualquier persona física o jurídica siempre que la suma de su participación directa o indirecta en el capital de esta sociedad no supere

de transporte, que pueden obligar a efectuar modificaciones en las "casaciones" entre ofertas y demandas de energía, y los resultados del mercado de servicios complementarios. Además elabora un programa diario viable provisional. Gestiona los programas de intercambios de electricidad a corto plazo con otros países necesarios para incrementar la seguridad y calidad del suministro. Es responsable de los planes de maniobra de reposición del servicio en caso de interrupciones.

---

el 10 por 100. Asimismo, la suma de participaciones, directas o indirectas, de los sujetos que realicen actividades en el sector eléctrico no deberá superar el 40 por 100, no pudiendo sindicarse estas acciones a ningún efecto \*. Con ello se pretende, de nuevo, que, de acuerdo con las previsiones del Protocolo, ningún accionista tenga una posición de dominio directa o indirectamente y que el conjunto de accionistas garantice la neutralidad de su actuación. También en este caso se ha planteado el mismo debate sobre el carácter público/privado y la presencia o no, en el operador, de agentes del Sector. Ante dicho debate, debemos realizar las siguientes consideraciones, análogas a las efectuadas en relación con el OdM: 1) La independencia del OdS no viene determinada por su composición accionarial sino por su regulación: se debe someter a la Ley, reglamentos y la supervisión del ente regulador. Configurada como \* servicio \* y no como negocio, los accionistas no tendrán el poder de decisión sobre la sociedad, sino que ésta se somete a un Estatuto regulado, en el que se garantiza la independencia de gestión respecto de sus propietarios. 2) La actuación del OdS, aunque se someta a un régimen regulado, supone en ciertos momentos el ejercicio de \* auctoritas \* con poderes inapelables. Con criterios de apreciación técnica, emite órdenes de obligado cumplimiento y ejecutoriedad inmediata, siendo muy difícil su control jurisdiccional. Por ello, por el ejercicio de dicha autoridad, sería razonable una cierta presencia de la autoridad pública. Para instrumentar ésta se podrían utilizar algunos de los siguientes medios (o ambos): una participación significativa de capital público, en torno al 10 o 20%, y el establecimiento de la figura del Delegado del Gobierno en el OdS, al igual que éste ha existido en otros grandes servicios públicos. 3) Asegurada una cierta presencia pública en la sociedad y un Estatuto jurídico de sus actividades y procedimientos, la composición accionarial debe ser tal que permita la objetividad de su actuación, mediante la representación de todos los sujetos (no sólo los agentes del mercado) interesados. Un reparto razonable podría ser similar al propuesto para el OdM: 10-20% de capital público, 40% de agentes de mercado con el límite del 10% a cada uno, 40-50% de grandes usuarios, Cámaras de comercio y otras organizaciones interesadas." Ver Ariño y López, *op. cit.*, pp. 600-601-602-603-604.

Debe tener un grado importante de coordinación con el Operador del Mercado con el objetivo de hacer frente adecuadamente a situaciones excepcionales que puedan presentarse.

En este sentido, será **Red Eléctrica de España S.A.**, la encargada de la extensión, operación y mantenimiento de las líneas, transformadores, etc, de tensión igual o superior a 22 kv., así como de las interconexiones internacionales y de las que puedan establecerse en el futuro con los sistemas nacionales insulares y extrapeninsulares.

Las funciones del Operador del Sistema, las encontramos reguladas en el artículo 34.2 de la L.S.E. y dicen:

- a) Prever indicativamente y controlar el nivel de garantía de abastecimiento de electricidad del sistema a corto y mediano plazo.
- b) Prever en coordinación del Operador del Mercado la utilización a corto y mediano plazo del equipamiento de producción.
- c) Programar el funcionamiento de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir del resultado de la casación de ofertas.
- d) **Impartir las instrucciones necesarias para la correcta explotación del sistema de producción y transporte de acuerdo con los criterios de fiabilidad y seguridad que se establezcan, gestionar el mercado de servicios complementarios que sean necesarios para tal fin.**
- e) **Determinar la capacidad de uso de las interconexiones internacionales y establecer programas de intercambio de electricidad a corto plazo con los sistemas eléctricos exteriores...**
- f) Recibir la información necesaria sobre los planes de mantenimiento de las unidades de producción.
- g) **Coordinar y modificar, los planes de mantenimiento de instalaciones de transporte.**
- h) **Establecer y controlar las medidas de fiabilidad del sistema de producción y transporte.**
- i) Colaborar con el operador del mercado en la liquidación de la energía.



- j) **Ejecutar, en el ámbito de sus funciones, aquellas decisiones que sean adoptadas por el Gobierno en ejecución de lo previsto en el apartado 2 del artículo 10.**
- k) **Impartir las instrucciones de operación de la red de transporte, incluidas las interconexiones internacionales, para su maniobra en tiempo real.**
- l) Desarrollar aquellas otras actividades relacionadas con las anteriores y que sean convenientes para la prestación del servicio.

Como observamos, las funciones que señalamos con negrita, constituyen aquellas en que nuestro criterio tienen un tipo de relevancia (y similitud con una norma de carácter administrativa) y que las lleva posiblemente a categorizarlas de interés general. Únicamente reseñamos esta consideración, pues creo que es importante dejar constancia de esta situación, aunque no entremos a analizarla. Nos interesa resaltar eso sí, que la composición accionarial de ambas sociedades no parecen indicadas para garantizar tanto la neutralidad del Operador del Mercado como del Sistema ya que no se establece la necesaria participación pública que represente los intereses generales. Este criterio es esbozado en un primer momento por Gaspar Ariño (y seguido ya por otros) en un análisis sobre la Ley y estos dos operadores y que nosotros respaldamos.

## **Conclusiones**

Iniciamos el presente ensayo, con la idea central de exponer cual era la realidad actual de la organización administrativa del Sector Eléctrico y si la misma respondía a las nuevas tendencias de liberalización y conformación de un mercado eléctrico, teniendo en consideración los aspectos esenciales que caracterizan a cada uno de los órganos que participan en este contexto. La respuesta a esta afirmación no puede ser definitiva, pues consideramos que apenas inicia la formación de un libre mercado eléctrico y la interrelación entre los distintos órganos o entes, ya sean de naturaleza pública o privada, apenas comienza, es por ello, que nos inclinamos por las siguientes reflexiones.

En cuanto a la primera afirmación consideramos que hemos cumplido el objetivo de mostrar cual es la situación actual del Sector Eléctrico, ahora bien, en relación a si la organización administrativa posibilita la apertura del libre mercado, consideramos que a nivel

legislativo se ha avanzado bastante pero será el transcurso del tiempo el que determine si realmente estos cambios en la organización han permitido un accionar fluido en el mercado de la electricidad. Eso sí, a nivel administrativo deberán hacerse los ajustes necesarios con el objetivo de evitar duplicidad de órganos y funciones dentro del sector, procurando de esta forma una menor intervención estatal según pregonaba la nueva legislación y dando como resultado una reducción importante de la burocracia, situación que no se ha cumplido. Dejando esto planteado pasamos a reseñar otros puntos de interés.

Es indudable la relación existente entre la evolución de la organización de la Administración Pública y la del Sector Eléctrico, pues nos hemos encontrado a través de su desarrollo con distintas formas de organización como la: desconcentración; centralización de funciones (en el M.I.E.) y la descentralización funcional; en especial, en organismos independientes autónomos que se han creado (cuya estructura se acerca más a corporaciones). Esta situación ha dado lugar a diferentes criterios que hemos expuesto a través de este trabajo como problemas de etapas de desconcentración y descentralización funcional en la organización eléctrica en forma concomitante y simultánea, situación que trae confusión e indeterminación en el sector. En este sentido, hemos hecho nuestras las palabras del Dr. Parejo en el sentido de que imperan todavía criterios de confusión, mayor nivel de conflictos competencial e indeterminación en el ámbito organizativo público, pese a que se han dado muestras de superación de estos problemas, situación que se ve dentro del Sector Eléctrico y en la Administración en general (por ejemplo: la Ley de Organización de la Administración General del Estado, normativa que regula la organización del Ministerio de Industria y Energía, Leyes de ordenación del Sector Eléctrico, entre otros), pero que no son suficientes.

El tema de la organización administrativa del Sector Eléctrico, es un tema complejo, el cual consideramos que es difícil que se mantenga estático, pues el mismo no responde únicamente a condicionamientos técnicos-administrativos, sino a una serie de factores externos entre los que podemos citar: el desarrollo de la tecnología; las políticas de la Unión Europea; el fortalecimiento de un mercado más libre, competitivo, transparente y objetivo; decisiones políticas (algunas circunstanciales), entre otros.

Hemos planteado una breve retrospectiva y observado que este no es un movimiento transformador únicamente que se presenta en España,

sino más bien, nos encontramos ante una internacionalización del problema, en donde Europa, América y demás continentes se ven sumergidos en la necesidad de un cambio de modelo.

Es de interés resaltar en este contexto, que la principales razones para entrar en procesos de privatización por parte de la Administración Pública española fueron en especial: mejorar los resultados económicos financieros de las sociedades; reducir el déficit público o las tensiones financieras del presupuesto público; estimular la competencia y en el caso del mercado eléctrico, estimularlo y fomentarlo; reforzar la actividad de los mercados de valores; promover una participación accionaria más amplia; reducir la burocracia y la corrupción estatal; mejorar la calidad de los productos, entendiendo por calidad, el adecuado grado de satisfacción de los usuarios; incremento del nivel de vida de los trabajadores y de la sociedad, etc.

Con la creación de la Comisión a partir de la L.O.S.E.N. se pretendió introducir una estructura administrativa novedosa por medio de la cual se agilizará la tramitación administrativa y se permitiera el incentivo de un mercado eléctrico más libre y competitivo. Pero es con la L.S.E. y ahora con la L.S.H. en donde encontramos mayores disposiciones que permiten un mercado competitivo.

Un aspecto que ha llamado la atención es el cambio de miembros directivos y de su presidente que se presenta con la aprobación de la Comisión Nacional de Energía, muchos han querido afirmar que este cambio de la L.S.E. a la L.S.H., en cuanto a la junta directiva de la Comisión es puramente político, como indicábamos anteriormente, no entramos a analizar esta situación, pues pretendemos exponer un estudio técnico-jurídico, pero si es importante dejar reseñado. Es por tal motivo que en nuestro criterio no se garantiza una verdadera independencia política a la actuación de la C.N.S.E. ni en la C.N.E., pues los miembros que componen estos órganos son nombrados a propuesta del M.I.E., siendo este el que deba de resolver los recursos ordinarios que se presentan. Además ambas Comisiones se mantienen adscritas y dependen jerárquicamente del Ministerio.

Observamos que los principios de objetividad, transparencia y libre competencia son introducidos en cada una de las leyes del sector eléctrico con el fin de brindarle a la libre iniciativa empresarial un espacio importante para su desarrollo, en especial en la L.S.E. y en la L.S.H.

Reiteramos que uno de los aspectos que más nos ha llamado la atención, es que entre menor intervención administrativa, menor debe ser el engranaje burocrático que se encuentre en el sector, pero ha sucedido todo lo contrario, la estructura administrativa del sector eléctrico ha aumentado en una gran proporción, encontramos muchos órganos que forman parte del Sector, es cuestión de ver la reforma al M.I.E. (que ya hemos abordado); la creación de organismos reguladores autónomos (Comisiones); los órganos de la Comunidades Autónomas, entre otros. Reafirmamos nuevamente lo dicho por Sebastián Retortillo, en ocasiones nos podríamos estar enfrentando a una duplicidad de estructura y funciones (alguna debe suprimirse). Y en fin, con estas políticas de privatización, de libre mercado se busca además un disminución del aparato estatal, es decir, menor intervención administrativa (que si podemos observar) pero no disminuye la burocracia como debería.

La organización del sector eléctrico es una muestra clara de lo que ha sucedido en la Administración Pública española, pues la ausencia sistematización, la existencia de normativa preconstitucional y otra serie de factores han provocado un desarrollo poco uniforme y a veces incoherente.

En este punto, debemos retomar, la idea que plantea Gaspar Ariño, pues en la realidad la configuración de la C.S.E.N. (y que se mantiene en las demás leyes, pese al cambio de su nomenclatura), encaja dentro de la descentralización funcional (como administración institucional), sometiéndose a la relación de jerarquía del Ministerio y apareciendo como órgano adscrito. Veremos que muchas de sus funciones y relaciones con el M.I.E. nos llevan a esta posible conclusión.

En cuanto al Operador del Mercado y Operador del Sistema, debemos retomar la idea planteada por Gaspar Ariño en el sentido de la regulación de las actuaciones de las nuevas figuras de OdS y OdM pueden lograr la objetividad y correcto funcionamiento de la gestión técnica y económica del sistema. Sin embargo, la separación de ambas actividades en dos entes aumentará los costes y la complejidad de la operación, mientras que su necesidad no está demostrada según razones técnico-económicas. Se debe vigilar –según este autor– en la práctica la adecuada coordinación de sus funciones, y plantearse cuanto antes la unificación de sus funciones en un único Gestor del Sistema. Además, las reglas sobre su composición accionarial no parecen indicadas para garantizar la neutralidad de su actuación ya que no se establece la necesaria participación pública que represente los intereses generales.

En fin, consideramos que estas últimas ideas planteadas en la conclusión de este ensayo tienden a reafirmar toda una serie de reflexiones que se deben de analizar al estudiar estas reformas organizativas al cual se ha visto sujeto tanto la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y el Sector Eléctrico en general. Esperamos que este breve estudio sea un aporte importante al planteamiento de este problema propio del Derecho Administrativo, pero con gran relevancia, en el ámbito privado. Consideramos que estas tendencias de liberalización del mercado son importantes para ajustar la economía del país, siempre y cuando, esto traiga consigo mayor bienestar para los ciudadanos y el mejoramiento del servicio que se le brinda.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS Y ENSAYOS

- Alvarez García, Vicente y Duarte Martínez, Rafael. *Administración Pública y Electricidad*. Madrid, Editorial Civitas, 1997.
- Alvarez Rico, Manuel. *Principios Constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1986.
- Ariño Ortiz, Gaspar y López de Castro, Lucía. *El sistema eléctrico español, regulación y competencia*. Madrid, Editorial Montecorvo, S.A., 1998.
- Ariño Ortiz, Gaspar y otros. *El nuevo servicio público*. Madrid, Editorial Marcial Pons, 1997.
- Ariño Ortiz, Gaspar. *La regulación económica*. Buenos Aires, Editorial Abaco de Rodolfo Depalma, 1996.
- Ariño Ortiz, Gaspar. *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*. Madrid, Editorial Marcial Pons, 1993.
- Asenjo, Oscar de Juan. "Principios rectores de la actuación de la empresa pública en la Constitución española de 1978". **Revista Española de Derecho Administrativo**. Madrid, No. 25, abril-junio, 1980.
- Baena del Alcazar, Mariano. *Organización Administrativa*. Madrid, Editorial Tecnos, segunda edición, 1988.
- Bermejo Vera, José. *Derecho Administrativo*. Parte Especial. Madrid, Editorial Civitas, tercera edición, 1998.

- Betancourt Rodríguez, Andrés. *Las Administraciones independientes*. Madrid, Editorial Tecnos, 1994.
- Colom Piazuolo, Eloy. *El transporte de energía eléctrica* (Régimen jurídico de la nueva regulación de la energía). Madrid, Editorial Civitas, 1997.
- Fernández, M.A. *El papel de la Agencia Reguladora Independiente*. Madrid, Revista Economía Industrial, No. 316, 1997.
- García de Enterría y Fernández, T.R. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, Tomo I, 1993.
- Gimeno Feliu, José María. *El servicio público eléctrico en el Mercado interior europeo*. Madrid, Editorial Civitas, 1994.
- Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arevalo. *Administración Instrumental*. Madrid, Editorial Civitas, Tomos I y II, primera edición, 1994.
- López Nieto, Francisco. *La Administración Pública en España*. Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1ª. Edición, 1989.
- López Pina, Antonio. *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales*. Madrid, primera edición, Editorial Civitas S.A., 1991.
- Martínez Marín, Antonio. *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*. Madrid, Editorial Tecnos, 1996.
- Morello, Augusto. *El proceso justo*.
- Muñoz Machado, Santiago. *Servicio Público y Mercado. El sistema eléctrico*. Madrid, Editorial Civitas, Tomos IV, primera edición, 1998.
- Muñoz Machado, Santiago. *Servicio Público y Mercado. Los fundamentos*. Madrid, Editorial Civitas, Tomo I, primera edición, 1998.
- Nebot Lozano, José María. *Competencia y sector eléctrico, un nuevo régimen jurídico*. 1998. Prólogo de Eduardo García Enterría.
- Nieto García, A. "La jerarquía administrativa." *Documentación Administrativa* núm. 229, enero-marzo, 1992.
- Palazzo, José Luis y otros. *La Transformación del Estado*. Buenos Aires, Editorial Depalma, 1992.
- Palomar Olmeda, Alberto. *La organización administrativa: tendencia y situación actual*. Granada, Editorial Comares, 1998.

- Parejo Alfonso, Luciano. *Mercado de Servicios en libre competencia y servicios de interés económico general en el orden comunitario europeo*. Anuario de la Competencia 1996. Madrid, Fundación ICO-Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 1998.
- Parejo Alfonso, Luciano. *Eficacia y Administración. Tres estudios*. "Organización y actividad de la Administración Pública." Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.
- Parejo Alfonso, Luciano. *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid, Editorial Ariel Derecho, 5ª. Edición, 1998.
- Pérez Arriaga, J. *Fundamentos Teóricos de la Nueva Regulación Eléctrica*. Madrid, Revista Economía Industrial "La liberalización del Sector Eléctrico en España", Ministerio de Industria y Energía. No. 316, 1997.
- Piqué I Camps, Josep. "La liberalización del Sector Eléctrico en España". **Revista de Economía Industrial**. Madrid, Ministerio de Industria y Energía, No. 316, 1997.
- "Privatisation. Selling the State", The Economist, 21 de agosto de 1993, p. 16–18 tomado de la **Revista de Estudios Políticos de España**, No. 91.
- Retortillo, Sebastián–Martín. *Derecho Administrativo Económico*. "Organización Administrativa del Sector Eléctrico." Javier Salas Hernández. Tomo II, Editorial La Ley, 1991.
- Retortillo Baquer, Sebastián–Martín. De la Simplificación de la Administración Pública. Revista de Administración Pública. Madrid, No. 147, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, septiembre–diciembre de 1998.
- Rodríguez Chirillo, Eduardo. *Privatización de la Empresa Pública y Pos privatización*. Argentina, Abeledo Perrot, 1995.
- Salas Hernández, Javier. *Régimen jurídico–administrativo de la energía eléctrica*. Zaragoza, publicaciones del Real Colegio de España-Bolonia, 1977.
- Serra, J.M. *Aspectos jurídicos de la nueva ley del Sector Eléctrico*. Madrid. **Revista de Economía Industrial** "La liberalización del Sector Eléctrico en España", Ministerio de Industria y Energía. No. 316, 1997.
- Trillo-Figueroa, Jesús y otros. *La Regulación del Sector Eléctrico*. Madrid, Editorial Civitas, primera edición, 1996.

## **CONSTITUCION, TRATADOS, DIRECTIVAS Y LEYES**

*Constitución Española y Reglamento del Congreso de Diputados.* Edición preparada por el Letrado de las Cortes Generales, Manuel Gonzalo. Madrid, cuarta edición, junio de 1993.

*Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de la Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario.* Incluye el Tratado de Amsterdam. Madrid, Editorial Tecnos, sexta edición, 1998.

*Derecho Administrativo. Normas Básicas.* Madrid, Editorial Mc Graw Hill, Tercera edición, actualizada a septiembre de 1998.

*Ley 40/1994 de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional* (BOE 313 publicado 31/12/1994).

*Ley 54/1997 de 27 de noviembre, Regulación del Sector Eléctrico.* (publicada en el BOE, No. 285, 28 de noviembre de 1997).

*Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.*

*Ley 50/1998 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden social.*

*Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.*

*Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.*

*Ley 36/1988, de 5 de diciembre, sobre Arbitraje...*

*Real Decreto 26-12-1997, Núm. 2017/1997.* Organiza y regula el procedimiento de liquidación de los costes de transporte, distribución y comercialización a tarifa, de los costes permanentes del sistema y de los costes de diversificación y seguridad de abastecimiento.

*Real Decreto 26-12-1997, Núm. 2018/1997.* Aprueba el Reglamento de Puntos de medida de los consumos y tránsitos de energía eléctrica.

*Real Decreto 26-12-1997, Núm. 2019/1997.* Organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica.

*Real Decreto 23-12-1998, Núm. 2818/1998.* Sobre producción de energía eléctrica por instalaciones abastecidas por recursos o fuentes de energía renovables, residuos y cogeneración.



*Real Decreto 23-12-1998, Núm. 2819/1998.* Por el que se regulan las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica.

*Real Decreto 23-12-1998, Núm. 2820/1998.* Por el que se establecen tarifas de acceso a las redes.

*Real Decreto 23-12-1998, Núm. 2821/1998.* Por el que se establece la tarifa eléctrica para 1999.

*Real Decreto 2031/1998, de 25 de septiembre,* fija el ámbito de competencias de la Secretaría de Estado Industria y Energía.

*Real Decreto 2100/1998, miércoles 30 de septiembre de 1998* (BOE, núm. 234).

*Real Decreto 2366/1994 de nueve de diciembre,* Producción de energía eléctrica por instalaciones hidráulicas, de cogeneración y otras abastecidas por recursos o fuentes de energía renovables.

*Directiva 96/1992/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo,* de 19 de diciembre, Sector Eléctrico Comunitario.

## **DOCUMENTOS**

Página WEB de la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional.

Revista Economía Industrial. No. 316. La Liberalización del Sector Eléctrico en España. Madrid, Ministerio de Industria y Energía, 1997.

Conferencia de Jorge Fabra. *El Nuevo Sistema Eléctrico (Resumen Acrítico).* Universidad Carlos III, 14 y 18 de enero de 1999.

Conferencia de Marina Serrano González. Secretaria del Consejo de Administración. Directora de la Asesoría Jurídica de la CNSE. Universidad Carlos III, 21 de enero de 1999.

Entrevista a los abogados Eduardo Salinas y Mónica Baldivieso. Comisión Nacional del Sistema Eléctrico. Madrid, 28 de enero de 1999.

**Otras referencias bibliográficas citadas por "J. Salas Régimen Jurídico-administrativo de la energía eléctrica, Bolonia, 1977."**

Ariño, G. *La configuración jurídica del sector eléctrico*, en el Libro Homenaje a Juan Galván, Valencia, 1980.

García de Enterría, E. *El régimen jurídico de la electricidad durante el siglo de vida de la Compañía Sevillana de Electricidad*, en el libro colectivo Compañía Sevillana de Electricidad, en el libro colectivo, Compañía Sevillana de Electricidad, 100 años de Historia. Editado por Fundación Sevillana de Electricidad, 1994.

Díaz Caneja. *Regulación administrativa del sector eléctrico*, en *Economía Industrial*, mayo-junio 1989.

Leguina Villa, L. *Instalaciones Eléctricas y precariedad administrativa*, en R.A.P. No. 68.

Sudriá. *La industria eléctrica y el desarrollo económico de España en Electricidad y desarrollo económico, perspectiva histórica de un siglo* (publicado por Hidroeléctrica del Cantábrico, Oviedo, 1990).